

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/73969>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-08 and may be subject to change.

Gst. 2008, 48: 48. ABRvS 23-1-08. Toepassing zelfstandige projectprocedure voor tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan. (Rotterdam) m.nt. A.G.A. Nijmeijer

Gst. 2008, 48: 48. ABRvS 23-1-08. Toepassing zelfstandige projectprocedure voor tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan. (Rotterdam) m.nt. A.G.A. Nijmeijer

Instantie: Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Datum: 23 januari 2008
Magistraten: mrs. J.E.M. Polak, W. Konijnenbelt, P.B.J.M. van der Beek-Gillessen Zaaknr: 200703277/1
Conclusie: - LJN: BC2507
Roepnaam: - Noot: A.G.A. Nijmeijer
WRO art. 17; WRO art. 19; Woningwet art. 45

Essentie
|
Samenvatting
|
Snel naar: Partijen
|
Uitspraak
|
Noot
Essentie
Naar boven

Toepassing zelfstandige projectprocedure voor tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan.
(Rotterdam)
Samenvatting
Naar boven

Het college betoogt dat de voorzieningenrechter ten onrechte heeft geoordeeld dat de keuze voor het verlenen van een tijdelijke vrijstelling met toepassing van art. 19 WRO het wettelijk systeem van de WRO doorkruist, omdat bij het verlenen van vrijstelling op de voet van art. 17 WRO de beperking van de instandhoudingstermijn beter is gewaarborgd. Dit betoog slaagt. Niet valt in te zien dat met toepassing van de, ten opzichte van de in art. 17 WRO vervatte procedure, zwaardere procedure van art. 19 lid 1 WRO niet voor een periode van vijf jaar een tijdelijke vrijstelling kon worden verleend. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in de bouwvergunning een termijn is gesteld als bedoeld in art. 45 lid 2 Wonw, na het verstrijken waarvan de dagopvangunit niet langer in stand mag worden gehouden. Het einde van deze termijn is, net als van de aan de vrijstelling verbonden termijn, bepaald op 1 mei 2012. Ter zitting heeft het college de uitdrukkelijke en onvoorwaardelijke toezegging gedaan dat het van de in art. 45 lid 5 Wonw geboden mogelijkheid om de instandhoudingstermijn te verlengen geen gebruik zal maken en erop zal toezien dat de dagopvangunit na afloop van de instandhoudingstermijn zal worden verwijderd. Voorts is ter zitting door het college onweersproken gesteld dat de dagopvangunit op eenvoudige wijze, zo nodig binnen één dag, kan worden verwijderd. Gelet hierop kan aan voormelde toezegging van het college veel betekenis worden toegekend. Daarnaast bieden, anders dan [appellant sub 2] en [appellant sub 3] betogen, ook de tussen de gemeente Rotterdam en NAS gesloten huurovereenkomst van 17 oktober 2006, de nadien tussen deze partijen gesloten huurbeëindigingsovereenkomst en de brief van 12 maart 2007 van projectontwikkelaar

Ontwikkelings- en bouwlocatie Hofplein v.o.f. aan vergunninghouder, extra grond om aan te nemen dat de dagopvangunit niet langer dan tot 1 mei 2012 in stand zal worden gehouden. De tijdelijkheid van het bouwplan is met dat al naar het oordeel van de Afdeling voldoende gewaarborgd. Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling geen aanleiding anders te oordelen over de mogelijkheid art. 19 WRO toe te passen ten aanzien van een tijdelijk bouwwerk dan over de mogelijkheid dat artikel toe te passen ten aanzien van tijdelijk gebruik in afwijking van het bestemmingsplan (vergelijk de uitspraak van 17 december 2003 in zaak nr. 200303671/1).

Partij(en)

Naar boven

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam,

2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],

3. [appellant sub 3], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak in de zaken nr. 07/1333, 07/1439, 07/1269, 07/1440 en 07/1335 van de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam van 4 mei 2007 in het geding tussen:

appellanten sub 2 en 3,

tegen

het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam.

Uitspraak

Naar boven

1. Procesverloop

Bij besluit van 18 januari 2007 heeft het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam (hierna: het college) aan Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (hierna:

vergunninghouder) vrijstelling en bouwvergunning verleend voor het plaatsen voor de duur van vijf jaar, ingaande op de dag van ingebruikname van het bouwwerk, van een zogenoemde dagopvangunit ten behoeve van verslaafde dak- en thuislozen nabij de Couwenburg 69 te Rotterdam.

Bij afzonderlijke besluiten van 10 april 2007 heeft het college de daartegen door [appellant sub 2] en [appellant sub 3] gemaakte bezwaren ongegrond verklaard en nader bepaald dat vrijstelling en bouwvergunning zijn verleend tot uiterlijk 1 mei 2012.

Bij uitspraak van 4 mei 2007, verzonden op 7 mei 2007, heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam (hierna: de voorzieningenrechter), voor zover thans van belang, de daartegen door [appellant sub 2] en [appellant sub 3] ingestelde beroepen gegrond verklaard, de besluiten van 10 april 2007 vernietigd en bepaald dat het college opnieuw op de bezwaren van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] dient te beslissen met inachtneming van deze uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben het college bij brief van 9 mei 2007, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, [appellant sub 2] bij brief van 14 mei 2007, bij de Raad van State ingekomen op 15 mei 2007, en [appellant sub 3] bij brief van 15 mei 2007, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, hoger beroep ingesteld.

Bij brief van 20 juli 2007 heeft [appellant sub 3] een schriftelijke reactie ingediend.

Bij brief van 25 juli 2007 heeft [appellant sub 2] een schriftelijke reactie ingediend.

Bij brief van 27 juli 2007 heeft het college van antwoord gediend.

Vergunninghouder, de Nico Adriaans Stichting (hierna: NAS) en het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland zijn in de gelegenheid gesteld als partij aan het geding deel te nemen.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van het college. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 november 2007, waar het college, vertegenwoordigd door [vastgoedmanager] en S.M. Dalman, A.M.J. Ypma en T. Nederveen, ambtenaren van de gemeente, bijgestaan door mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den Haag, [appellant sub 2], in persoon, en [appellant sub 3], in persoon, zijn verschenen. Voorts is NAS, vertegenwoordigd door [directeur] bijgestaan door mr. D.A. Cleton, daar gehoord.

2. Overwegingen

2.1

Het betoog van [appellant sub 3] dat NAS door de voorzieningenrechter ten onrechte op de voet van artikel 8:26, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht als partij tot het geding is toegelaten, faalt. In de ruimtelijke onderbouwing ‘Couwenburg Rotterdam’ van 2 oktober 2006 (hierna: de ruimtelijke onderbouwing) is uitdrukkelijk bepaald dat de dagopvangunit ten behoeve van 150 verslaafde dak- en thuislozen zal worden geëxploiteerd door NAS. Voorts blijkt uit de ruimtelijke onderbouwing dat de vrijstelling uitsluitend is verleend ten behoeve van de door NAS te exploiteren dagopvangunit. Gelet hierop heeft NAS een voldoende eigen belang bij de verleende vrijstelling en bouwvergunning en is NAS door de voorzieningenrechter terecht — en wordt daarom ook in hoger beroep — als partij tot het geding toegelaten.

2.2

Het bouwplan is in strijd met het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Teneinde het bouwplan mogelijk te maken heeft het college met toepassing van artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) een tijdelijke vrijstelling verleend.

2.3

Het college betoogt dat de voorzieningenrechter ten onrechte heeft geoordeeld dat de keuze voor het verlenen van een tijdelijke vrijstelling met toepassing van artikel 19 van de WRO het wettelijk systeem van de WRO doorkruist, omdat bij het verlenen van vrijstelling op de voet van artikel 17 van de WRO de beperking van de instandhoudingstermijn beter is gewaarborgd.

2.3.1

Dit betoog slaagt. Niet valt in te zien dat met toepassing van de, ten opzichte van de in artikel 17 van de WRO vervatte procedure, zwaardere procedure van artikel 19, eerste lid, van de WRO niet voor een periode van vijf jaar een tijdelijke vrijstelling kon worden verleend. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in de bouwvergunning een termijn is gesteld als bedoeld in artikel 45, tweede lid, van de Woningwet, na het verstrijken waarvan de dagopvangunit niet langer in stand mag worden gehouden. Het einde van deze termijn is, net als van de aan de vrijstelling verbonden termijn, bepaald op 1 mei 2012. Ter zitting heeft het college de uitdrukkelijke en onvoorwaardelijke toezegging gedaan dat het van de in artikel 45, vijfde lid, van de Woningwet geboden mogelijkheid om de instandhoudingstermijn te verlengen geen gebruik zal maken en erop zal toezien dat de dagopvangunit na afloop van de instandhoudingstermijn zal worden verwijderd. Voorts is ter zitting door het college onweersproken gesteld dat de dagopvangunit op eenvoudige wijze, zo nodig binnen één dag, kan worden verwijderd. Gelet hierop kan aan voormelde toezegging van het college veel betekenis worden toegekend. Daarnaast bieden, anders dan [appellant sub 2] en [appellant sub 3] betogen, ook de tussen de gemeente Rotterdam en NAS gesloten huurovereenkomst van 17 oktober 2006, de nadien tussen deze partijen gesloten huurbeëindigingsovereenkomst en de brief van 12 maart 2007 van projectontwikkelaar Ontwikkelings- en bouwlocatie Hofplein v.o.f. aan vergunninghouder, extra grond om aan te nemen dat de dagopvangunit niet langer dan tot 1 mei 2012 in stand zal worden gehouden. De tijdelijkheid van het bouwplan is met dat al naar het oordeel van de Afdeling voldoende gewaarborgd. Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling geen aanleiding anders te oordelen over de mogelijkheid

artikel 19 van de WRO toe te passen ten aanzien van een tijdelijk bouwwerk dan over de mogelijkheid dat artikel toe te passen ten aanzien van tijdelijk gebruik in afwijking van het bestemmingsplan (vergelijk de uitspraak van 17 december 2003 in zaak nr. 200303671/1). Vastgesteld moet voorts worden dat het bouwplan weliswaar tijdelijk is voorzien, maar dit betekent niet dat het bouwplan om die reden niet is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing.

Uit de stukken die dienen als ruimtelijke onderbouwing komt naar voren dat het terrein totdat de in de toekomst geplande hoogwaardige stadsontwikkeling in het gebied waarvoor het bestemmingsplan 'Stationskwartier' wordt voorbereid plaats vindt, braak ligt en dat de locatie zeer geschikt is voor een tijdelijke opvang als de onderhavige. Daarbij heeft een rol gespeeld dat in de directe nabijheid van de locatie geen woningen en kwetsbare voorzieningen en geen concentratie van vergelijkbare voorzieningen aanwezig zijn. Voorts staat vast dat het bouwplan niet in de weg staat aan de in de toekomst beoogde hoogwaardige stadsontwikkeling van het gebied.

Gelet op het vorenstaande moet worden vastgesteld dat de ruimtelijke onderbouwing, gegeven de tijdelijkheid van de voorziening, toereikend is.

Onder deze omstandigheden komt de Afdeling, anders dan de voorzieningenrechter, tot het oordeel dat het college bevoegd was om met toepassing van artikel 19, eerste lid, van de WRO voor het bouwplan een tijdelijke vrijstelling en bouwvergunning te verlenen.

2.4

De Afdeling is ten aanzien van de door het college gemaakte belangenafweging met de voorzieningenrechter van oordeel dat het college het algemeen belang bij realisatie van het bouwplan zwaarder heeft mogen laten wegen dan de belangen van omwonenden. Daarbij heeft het college in aanmerking mogen nemen dat mogelijke overlast van zoekende personen beperkt zal blijven door de ingesloten ligging van en de overzichtelijke toegang tot de dagopvangunit en dat de ingesloten ligging van de dagopvangunit een goede afsluitbaarheid van het terrein mogelijk maakt. Verder heeft het college in aanmerking mogen nemen dat het niet te verwachten is dat het woonklimaat in de directe omgeving van de dagopvangunit onaanvaardbaar zal worden aangetast, nu beheersmaatregelen zullen worden genomen, waaronder extra politiesurveillance, cameratoezicht en toezicht van NAS zelf in het gebied tot 100 m van de dagopvangunit, waarmee het rondhangen van ongewenste personen kan worden voorkomen dan wel tegengegaan. NAS heeft er ter zitting op gewezen dat op grond van een op 20 juli 2007 tot stand gekomen convenant tussen onder meer de gemeente Rotterdam, de regiopolitie Rotterdam-Rijnmond en NAS, gedurende de gehele instandhoudingstermijn van de vrijstelling en bouwvergunning voormelde beheersmaatregelen zullen worden genomen. Aldus is voldoende gewaarborgd dat omwonenden van de dagopvangunit geen onaanvaardbare overlast te duchten zullen hebben. Ten aanzien van het betoog van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] dat de locatie Couwenburg niet geschikt is voor een dagopvangunit, omdat deze locatie in de binnenstad is gelegen nabij onder meer woningen, winkels en scholen, overweegt de Afdeling dat het college, gelet op het bereiken van de doelgroep van de dagopvangunit, in redelijkheid heeft kunnen kiezen voor een locatie in de binnenstad. Het is inherent aan een dergelijke locatie dat in de nabijheid daarvan voorzieningen van andere aard zijn gelegen.

Gelet op het vorenoverwogene is de Afdeling van oordeel dat het college in redelijkheid tot de besluiten van 10 april 2007 heeft kunnen komen.

2.5

De hoger beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] zijn ongegrond. Het hoger beroep van het college is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd.

Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] tegen de besluiten van 10 april 2007 alsnog ongegrond

verklaren.

2.6

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. *verklaart* de hoger beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] ongegrond;

II. *verklaart* het hoger beroep van het college gegrond;

III. *vernietigt* de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam van 4 mei 2007;

IV. *verklaart* de door [appellant sub 2] en [appellant sub 3] tegen de besluiten van 10 april 2007 ingestelde beroepen ongegrond.

Met noot van A.G.A. Nijmeijer

Naar boven

Naschrift:

1

Al eerder oordeelde de Afdeling dat de WRO er niet aan in de weg staat dat een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan wordt toegestaan door toepassing van art. 19 WRO (ABRvS 17 december 2003 in zaak nr. 200303671/1). Het betrof toen echter een vrijstelling voor gebruik in enge zin, dat wil zeggen gebruik waarbij geen bouwactiviteiten plaatsvinden. In casu trekt de Afdeling de lijn door naar gebruik in ruime zin, dus inclusief het bouwen. Ook voor tijdelijke bouwwerken die in strijd zijn met het bestemmingsplan, kan dus een vrijstelling ex art. 19 WRO worden verleend en hoeft niet per se art. 17 WRO (in combinatie met art. 45 Wonw) te worden gebruikt. Uiteraard is van belang hetgeen de Afdeling opmerkt over de wijze waarop is gewaarborgd dat de afwijking van het bestemmingsplan ook daadwerkelijk tijdelijk is. In dat verband verdient opmerking dat in casu aan de vrijstelling een voorwaarde is verbonden die de tijdelijkheid van het bouwwerk moet waarborgen én aan de bouwvergunning een instandhoudingstermijn is gekoppeld. Is in afdoende mate gewaarborgd dat de afwijking van het bestemmingsplan tijdelijk is, dan dwingt de WRO er volgens de Afdeling dus niet toe om art. 17 WRO te gebruiken.

2

Het moge zo zijn dat met bovenstaande uitspraak inmiddels sprake is van ‘bestendige rechtspraak’, persoonlijk vond en vind ik de conclusie van de Afdeling op gespannen voet staan met het systeem van de WRO, meer in het bijzonder de procedurele verhouding tussen art. 17 en 19 WRO. De Afdeling lijkt als vertrekpunt te nemen dat de rechtswaARBorgen met toepassing van art. 19 WRO in grotere mate zijn gediend, omdat de procedure van art. 19 WRO ‘zwaarder’ is dan die van art. 17 WRO (zie r.o. 2.3.1). Maar daarin schuilt mijns inziens juist ook een punt van kritiek. Men moet zich dan verplaatsen in de positie van diegene die verzoekt om vrijstelling. Vanuit die positie bezien is het volgen van art. 19a WRO minder aantrekkelijk dan de procedure van art. 17 WRO (zie art. 18 WRO). Te denken valt aan het feit dat bij art. 19 lid 1 WRO de provincie meebeslist in de vorm van de benodigde verklaring van geen bezwaar van GS. Daarmee samenhangend, de lengte van de procedure van art. 19a WRO is langer dan die van art. 18 WRO. Voorts ontbreekt bij toepassing van art. 19 WRO de regeling die in art. 17 lid 5 WRO ex lege is gegeven voor het geval het gemeentebestuur mocht besluiten dat de tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan wordt gelegaliseerd door middel van de vaststelling van een daartoe strekkend bestemmingsplan. Tot slot, maar niet in de laatste plaats, in de meeste gemeenten worden voor het volgen van art. 19 lid 1 WRO meer leges in rekening gebracht dan voor het

volgen van art. 17 WRO. Dat hangt eveneens samen met het feit dat art. 19a WRO een bewerkelijker procedure betreft dan art. 18 WRO.

3

Wat mij betreft zou er slechts in één situatie reden zijn om voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan een vrijstelling ex art. 19 WRO te verlenen in plaats van art. 17 WRO. Dat is wanneer de bestemmingsplanwetgever in het bestemmingsplan de toepassing van art. 17 WRO heeft uitgesloten (zie art. 17 lid 2 WRO). Een dergelijke situatie deed zich in casu bij mijn weten echter niet voor.

Wat daarvan verder ook zij, bovenstaande jurisprudentie zal betrekkelijk kort relevant blijven voor de praktijk, aangezien binnen afzienbare termijn de Wro in werking zal treden.

4

In de Wro — waarvan nog steeds wordt aangenomen dat die op 1 juli 2008 in werking treedt — keert de tijdelijke vrijstelling terug, dan ontheffing geheten. Het betreft art. 3.22 Wro. De oplettende lezer ziet echter een verschil tussen art. 17 lid 1 WRO en art. 3.22 lid 1 Wro. In plaats van tijdelijke afwijking (zoals in art. 17 lid 1 WRO) wordt in art. 3.22 lid 1 Wro gesproken over een tijdelijke behoefte. Daar is blijkens de memorie van toelichting bewust voor gekozen. Als de tijdelijkheid van de behoefte aan de afwijking van het bestemmingsplan niet kan worden aangetoond, dan mag de tijdelijke ontheffing niet worden verleend (aldus Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 103; ik laat dit punt hier verder rusten).

5

Naast de tijdelijke ontheffing van art. 3.22 Wro kent die wet ook het projectbesluit (art. 3.10 Wro). Het projectbesluit is qua doel en rechtsgevolg in sterke mate te vergelijken met het huidige art. 19 lid 1 WRO. Aardige vraag is of na inwerkingtreding van de Wro voor een tijdelijke behoefte aan afwijking van het bestemmingsplan, in plaats van art. 3.22 Wro ook een projectbesluit ex art. 3.10 Wro mag worden genomen. Gelet op het feit dat art. 3.10 Wro een aanmerkelijk zwaardere procedure kent dan art. 3.22 Wro en aan het projectbesluit voorwaarden kunnen worden verbonden (art. 3.10 lid 3 Wro), zou men bovenstaande uitspraak indachtig wellicht willen stellen dat tegen het nemen van een projectbesluit geen bezwaar bestaat, mits via voorwaarden aan het projectbesluit voldoende is gewaarborgd dat de tijdelijke situatie ook echt tijdelijk blijft. Toch bestaat er denk ik een wezenlijk verschil met de huidige situatie. Het projectbesluit van art. 3.10 Wro is naar zijn aard bedoeld om in de regel binnen een jaar na het onherroepelijk worden van het besluit te worden ingepast hetzij in een bestemmingsplan hetzij in een beheersverordening (zie art. 3.13 lid 1 Wro). De per definitie bestaande verplichting tot inpassing van het genomen projectbesluit, impliceert dat sprake is van méér dan een tijdelijke behoefte aan afwijking van het bestemmingsplan en de inpassingsplicht verhoudt zich mijns inziens dan ook niet met het feit dat het gebruik waarvoor het projectbesluit wordt genomen, slechts in een tijdelijke behoefte tot afwijking van het bestemmingsplan voorziet. Anders gezegd: uit de regeling van het projectbesluit volgt mijns inziens dat die regeling niet is bedoeld voor de behoefte aan een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan.

A.G.A. Nijmeijer

Copyright © Kluwer 2012
Kluwer Online Research

Dit document is gegenereerd op 22-06-2012

Op dit document zijn de algemene leveringsvoorwaarden van Kluwer van toepassing.